

DEL JURISDICCIONALISMO A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN URUGUAY (1830-1918)

[From Jurisdictionalism to Religious Freedom in Uruguay (1830-1918)]

GABRIEL GONZÁLEZ MERLANO¹

Abstract

This article addresses the transition from a confessional to a secular system of religious freedom. It covers the period in which the first Constitution of the Eastern Republic of Uruguay was in force, which coincided with the shift in ideas and the subsequent process of secularization experienced at the state and social levels. Along with the confessional regime, jurisdictionalism was established, which violated the freedom of the Catholic Church, while also failing to guarantee freedom of public worship for other religious denominations. In 1918, constitutional reform marked the transition to a system that enshrined religious freedom along with other principles. Although in practice the interpretation was very restrictive, the new norms allowed the Uruguayan State to legally qualify in religious matters, something that was not possible under the 1830 Constitution.

Key words: Confessionalism, jurisdictionalism, religious freedom, secularization, legal qualification

Resumen

El presente artículo se refiere al pasaje de un sistema confesionalista a un sistema laico de libertad religiosa. Abarca el período de vigencia de la primera Constitución de la República Oriental del Uruguay, que coincidió con el cambio a nivel de ideas y el consiguiente proceso de laicización que se vivió a nivel estatal y social. Junto con el régimen confesional se instala el jurisdiccionalismo, que atenta contra la libertad de la Iglesia católica, mientras tampoco se aseguraba la libertad de culto público al resto de las confesiones religiosas. En 1918, la reforma constitucional significó el paso a un sistema que consagró la libertad religiosa junto a otros principios. Aunque en la práctica la interpretación fue muy restrictiva, las nuevas normas permitirán calificar jurídicamente al Estado uruguayo en materia religiosa, lo que no se podía con la Constitución de 1830.

Palabras clave: Confesionalismo, jurisdiccionalismo, libertad religiosa, laicización, calificación jurídica

DOI: 10.7764/RLDR.20.202

Fecha de recepción: 03/06/2025

Fecha de aceptación: 10/07/2025



¹ Doctor en Derecho Canónico por la Pontificia Universidad Católica Argentina y Licenciado en Derecho Canónico por la Universidad Pontificia de Salamanca. Profesor estable y Director del Departamento de Investigación del Instituto Universitario-Facultad de Teología del Uruguay “Mons. Mariano Soler”. Miembro de número de la Academia de Historia y Geografía del Uruguay. Miembro del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa. Director del Instituto de Derecho Canónico y Derecho Religioso del Estado “Beato Jacinto Vera”. <https://orcid.org/0009-0003-9723-4494>

Introducción

En la historia de la relación del Estado con la religión en la República Oriental del Uruguay, desde su conformación constitucional en 1830, podemos distinguir tres períodos. El primero, desde la Constitución de 1830 hasta la reforma de 1918, marcado por el confesionalismo y la injerencia del Estado en el régimen eclesiástico a través de prerrogativas jurisdiccionalistas, carentes de legitimidad, pero defendidas como propias por parte de los sucesivos gobiernos.

El segundo, desde 1918 hasta finales del siglo XX (concretamente la visita del papa san Juan Pablo II en el año 1988), donde el pasaje a un régimen laico, entendido como indiferencia hacia el factor religioso, generó una actitud estatal de prescindencia de la religión.

En un tercer período, desde fines del siglo XX a la actualidad, se verifica un despertar de la religiosidad dormida y excluida que generó una realidad de ambigüedad, alternándose resabios de hostilidad laicista con actitudes de tolerancia y hasta de aceptación del fenómeno religioso en el ámbito público, por parte del poder estatal.

En este trabajo, nos ocuparemos del pasaje del primer período al segundo, es decir, de la injerencia a la prescindencia, como actitudes del Estado uruguayo ante el fenómeno de la religión y las creencias. El primer período tiene su propia dinámica y sus distintas etapas que van intensificando un proceso de alejamiento del Estado respecto de las manifestaciones religiosas hasta llegar a una verdadera hostilidad, utilizando para ello, de mala manera, los instrumentos jurídicos brindados por la Constitución. Todo esto va preparando el paso hacia otro modelo, el de separación y formalización de la libertad para los distintos grupos religiosos, consagrada con la Constitución de 1918.

Este es el marco general de nuestro trabajo que tiene como objeto describir y analizar el tránsito hacia la libertad religiosa a partir de un sistema que, a pesar de las apariencias, no la aseguraba. Para esto, comenzaremos planteando el contexto ideológico que dio sustento a los cambios que se fueron operando en materia jurídica y que fueron mutando el lugar de la religión, concretamente de la Iglesia católica, en el ámbito estatal y social. Luego, nos detendremos en lo que propone la Constitución de 1918 sobre la libertad de culto y consecuentemente su repercusión en la Iglesia católica y los demás grupos religiosos.

Finalmente, a través de la reforma constitucional, intentaremos dejar en evidencia lo que significó la instauración de lo que hoy entendemos como el principio de libertad religiosa, derecho humano fundamental, aunque ello sucederá luego de 1918 — fecha límite de nuestro estudio—. Unas conclusiones plasmaran dicho cambio en ideas claras y concisas.

1. Contexto ideológico

La Constitución de 1830, que dio lugar al nacimiento formal de la república independiente, no significa que haya podido establecer la inmediata pacificación del país y crear un Estado de derecho, ya que durante todo el siglo XIX, y hasta entrado el siglo XX, se sucedieron guerras civiles internas y conflictos con intervención de países limítrofes y potencias extranjeras.

Los intelectuales de la capital (Montevideo) intentan imponerse a los caudillos de los partidos políticos, a quienes se les atribuían los males de las guerras civiles y la imposibilidad de aplicar la Constitución de forma efectiva en todo el país. En ese contexto va a surgir una verdadera revolución ideológica que influirá en aquellos grupos que querían el dominio estatal y que originará el mayor conflicto de ideas a nivel filosófico, político y jurídico, en el que la misma Iglesia se vio inmersa. Grandes líneas ideológicas, presentes en nuestro país con mayor intensidad a partir de 1860, lograron en poco tiempo la transformación propia de la modernidad, que en Europa había llevado dos siglos. Cambio que continuará hasta su consumación jurídica, con la Constitución de 1918

Pero los antecedentes de este proceso se sitúan en la primera mitad del siglo XIX, pues a partir de la década del 30 se da la revolución romántica, que tiene su epicentro en Montevideo, debido a que sus ideales no eran realizables en Buenos Aires, gobernado entonces por Rosas. Sin embargo, esto no significó, respecto a la época colonial, “una emancipación intelectual, sino un cambio de tutela”. Pues,

hasta entonces España había seguido ejerciendo su influjo espiritual dominante sobre estas colonias políticamente emancipadas; con la generación romántica empieza la influencia imperativa de Francia en todos los órdenes de la vida intelectual: en literatura,

en filosofía, en enseñanzas y en política.²

Durante la Guerra Grande (1839-1851) y el sitio de Montevideo, el paisaje de esta ciudad era muy particular por la cantidad de extranjeros que vivían allí, cada uno con su cultura, vestimenta, lengua, etc. Ello se reflejará en la legislación y en el desarrollo de la masonería. Ya en 1824, cuando Mons. Muzi de paso a su conocida misión en Chile y Argentina, permaneció un tiempo en nuestro territorio, había alertado sobre la proliferación de las logias masónicas, de la mano de las tropas portuguesas. De este modo,

cuando Sarmiento alcanza su objetivo en Argentina, acogiendo la orientación laicista y agnóstica que caracterizó el derecho europeo en el siglo XIX, no faltó en nuestro país quien intentara algo similar. Nuestra Constitución, al carecer de un tratamiento específico del factor religioso, ofrecía un marco adecuado: el jurisdiccionalismo estatal había abonado el terreno al laicismo oficial.³

Pero, esta realidad es fruto de un proceso más largo que supone el paso del Antiguo al Nuevo Régimen, con su correspondiente concepto de soberanía y la exigencia de abandonar el principio de confesionalidad. En este sentido, el tratamiento jurídico de la libertad religiosa reviste dos modelos: el francés y el norteamericano. En este último ordenamiento jurídico la religión es valorada muy positivamente y se establece una separación entre la Iglesia y el Estado que asegura el pleno ejercicio de la libertad religiosa. Mientras que, “por el contrario, la versión francesa de la ilustración reduce lo religioso a lo meramente opinable y se desarrolla en abierta oposición a la Iglesia Católica, atenuada poco más tarde a través del nuevo régimen jurisdiccional instaurado por Napoleón”.⁴

Cuando se resuelve en los países europeos la experiencia del despotismo democrático del período jacobino y del totalitarismo napoleónico, y se restaura el Antiguo Régimen, el

² ZUM FELDE, Alberto. *Proceso intelectual del Uruguay*. Montevideo: Claridad, 1941, pp. 96-97. Agrega el autor: “Solo con la generación romántica el factor cultural francés cobra un imperioso poder, que ya no perderá, sino al contrario, acrecerá así que el siglo avance, relegando, cada vez más, toda influencia española”. ZUM FELDE, E. *Proceso intelectual...*, p. 97.

³ ALGORTA DEL CASTILLO, Eduardo. *Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa*. Pamplona: Universidad de Navarra, 1983, p. 178.

⁴ ALGORTA DEL CASTILLO, Eduardo. “Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa”. Excerpta tesis doctoral. *Navarrensis Universitas Studiorum*. 1983, p. 485.

liberalismo reasume su legado revolucionario con la proclamación de derechos, limitando el absolutismo del monarca y defendiendo con ello a los ciudadanos de la arbitrariedad de dicho poder. Así, el liberalismo proclama la igualdad entre los hombres, libertad de trabajo y propiedad privada, autonomía del individuo, libertad de conciencia y de culto. Estos principios ético-políticos abarcan toda la realidad humana —individual, social, económica, política, religiosa— como derechos que debe garantizar el Estado, renunciando a todo tipo de confesionalidad, para no lesionar a los ciudadanos que profesan diferentes credos o no tienen creencia.

En cambio, el liberalismo que se desarrolla en Norteamérica opta por una separación sin perder sensibilidad por las manifestaciones religiosas tanto en forma individual como colectiva, no en términos de agnosticismo y ateísmo, tal como pretende el liberalismo europeo (salvo honrosas excepciones) al superar el confesionalismo del Antiguo Régimen.⁵

Sin duda que la legislación de las repúblicas americanas —Uruguay incluido— en materia eclesiástica se va a perfilar en forma similar a la normativa de Europa, respecto a la libertad religiosa. Pero hay diferencias históricas y políticas, desde el momento en que la emancipación americana supuso, tras la crisis de la monarquía absoluta europea, el triunfo del republicanismo, a pesar de las dificultades en su implantación. Mientras tanto, en Europa prevaleció la monarquía luego de superada dicha crisis. Por ello, en el viejo mundo, los liberales al carecer de república no tuvieron más remedio que desahogar “su ímpetu democrático a través de las Constituciones que limitaban el poder monárquico”.⁶

Para el liberalismo, la libertad de culto era el paso previo a la eliminación de la confesionalidad del Estado, ya que este era incompatible con la libertad religiosa. En el fondo, se trataba de recuperar las conquistas de la Revolución francesa que en un primer momento no pudieron cristalizarse en Europa, al restaurarse la monarquía. En Uruguay, esa concepción está acompañada de la vinculación que tiene la libertad de culto con el aumento de la inmigración y el pluralismo que supone. En favor de ello, ya no se considera, como en el pasado, la importancia que para un país con una tradición eminentemente católica podía tener la conservación de la unidad religiosa.

Ardao describe muy apropiadamente el cambio que se verifica en nuestro país en la

⁵ ALGORTA DEL CASTILLO, E. “Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa”, Excerpta..., p. 486.

⁶ ALGORTA DEL CASTILLO, E. *Calificación jurídica del Estado uruguayo...*, pp. 179-180.

segunda mitad del siglo XIX, momento en el que se da realmente la emancipación a nivel de ideas, marcada por una fuerte transformación espiritual e ideológica. Al respecto, señala al espiritualismo y al positivismo “como escuelas definidas que modelaron la inteligencia nacional y aún la conciencia espiritual del país, en un período decisivo de su desarrollo”. Se trata del “drama filosófico del siglo”, que

asumió los caracteres de una revolución cultural auténtica, consumada hacia el 80 con la consagración del positivismo; revolución precedida y preparada por la que, hacia el 70, había llevado a cabo a su vez el propio espiritualismo al ocasionar, en nombre del racionalismo, la primera ruptura formal de la inteligencia uruguaya con la Iglesia católica. Por intermedio de ambas revoluciones sucesivas se transformó sustancialmente la conciencia religiosa al mismo tiempo que la estructura intelectual del país.

En pocas palabras, como muy acertadamente a continuación expresa el autor, “en un par de décadas apuramos, en nuestro pequeño ‘mundo histórico’, las dos crisis espirituales del hombre moderno: la de la fe, típica del siglo XVIII, y la crisis de la razón absolutista, típica del siglo XIX”.⁷

Hasta estos años, los primeros de la década del 60, “la evolución racionalista, en el sentido amplio del vocablo, se cumple dentro de la común fe católica, profesada con mayor o menor libertad”⁸. Luego, la religión católica se verá enfrentada al deísmo filosófico de la religión natural y al racionalismo propiamente dicho, es decir, un racionalismo que no va a congeniar con la fe católica, pues su evolución dentro de las coordenadas filosóficas se separa de la religión positiva y su revelación. Este es el momento de la crisis de la fe, esa fe que debilitó el catolicismo masón y que estos la transformaron en racionalismo religioso (deísmo propio de la religión natural).

Ahora, la lucha ya no será en el seno de la Iglesia entre dos corrientes, el catolicismo jesuítico y el catolicismo masón, sino entre el catolicismo y el racionalismo, así como las demás ideologías que irán surgiendo en las décadas siguientes. Esta época, conocida como “conflicto

⁷ ARDAO, Arturo. *Espiritualismo y positivismo en el Uruguay*. México: FCE, 1950, pp. 9-10.

⁸ ARDAO, Arturo. *Racionalismo y liberalismo en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República, 1962, p. 193.

intelectual”, que se desarrolla desde la mitad de la década del 60 hasta finales de la del 70, estará marcada por un enfrentamiento en la prensa y en los círculos intelectuales, entre el catolicismo y los grupos liberales opuestos a la Iglesia. Dicho “combate”, de religioso pasó a filosófico, con una gran proyección sociológica y con distintas manifestaciones.

A fines de la década de los 70 y comienzos de los 80 se inicia una nueva etapa, ya que el racionalismo va dejando espacio al positivismo. De una preocupación filosófica se pasa a la preocupación por implantar un modelo cultural totalmente opuesto a la fe católica. Superado definitivamente el deísmo metafísico racionalista, el liberalismo de esta época —que pronto será positivista— separará lo religioso de lo filosófico, y sin importarle credo religioso o filosófico alguno se concentra en atacar a la Iglesia católica en el ámbito político y social. No se combaten los dogmas de la religión católica, sino la “calamidad social” que representa la Iglesia. Del terreno filosófico se pasa al combate social, en el que sobran las “profesiones de fe” y en su lugar hay “declaraciones de principios” para reformar las instituciones bajo la idea de secularización.⁹

En concreto, todo este proceso, con las ideas que se van imponiendo, es el sustento de los profundos cambios que se van a operar en nuestro país a nivel social, económico, etc. Como lo expresa Sansón: “En la década de 1860 se inició una etapa de profundas transformaciones estructurales en Uruguay que duró cuatro décadas y se conoce como ‘modernización’”.¹⁰ Concepto este que significa

el proceso de tránsito de una sociedad de la ‘tradicionalidad’ a la ‘modernidad’. Este proceso combina —aunque no siempre todos, ni todos contemporáneamente— los siguientes factores: urbanización, industrialización, superación de pautas tradicionales de comportamiento, eliminación de referencias religiosas de la normativa social, y articulación de una estructura política democrática y participativa.¹¹

Por otra parte, el cambio no es solo del ámbito social, también estaba cambiando la Iglesia, tanto a nivel nacional como universal. A partir de mediados del siglo XIX hay una nueva

⁹ ARDAO, A. *Racionalismo y Liberalismo...*, pp. 333-335.

¹⁰ SANSÓN CORBO, Tomás. “La Iglesia y el proceso de secularización en el Uruguay moderno (1859- 1919)”. *Hispania Sacra* Tomo LXIII, N.º 127, enero-junio 2011, p. 287.

¹¹ ZUBILLAGA, Carlos—CAYOTA, Mario. *Cristianos y cambio social en el Uruguay de la modernización (1896-1919)*. Montevideo: CLAEH-Banda Oriental, 1988, p. 33.

manera de entender la relación entre política y religión. El primer obispo del Uruguay, Mons. Jacinto Vera, como vicario apostólico, profundiza la separación entre ambos ámbitos que ya había iniciado su predecesor Benito Lamas, los que, sin embargo, debían mantenerse en mutua armonía y colaboración. Es decir, la separación es distinción, pero no ruptura; la Iglesia no querrá ya la injerencia del Estado, comienza a defender sus derechos y a fortalecer el poder de la Santa Sede frente al poder estatal que quiere imponerse. Lo que la Iglesia pretende es ser autónoma, distinta, separada del Estado, con una soberanía propia. Las nuevas generaciones (sacerdotes y laicos) e instituciones estarán formadas para defender los derechos de la Iglesia, lo que implica la defensa del papado, quien era garantía para la libertad de la Iglesia en un Estado que ejercía un fuerte control eclesiástico.

En este contexto de enfrentamientos de la Iglesia católica, primero con el racionalismo, luego con el liberalismo y el positivismo, “las relaciones con el Estado se debilitan a causa del derecho de patronato. Son muchos y variados los episodios que dan lugar a las tensiones entre el Estado decidido a intervenir en las cuestiones eclesiásticas y la Iglesia decidida a defender sus derechos”.¹²

Cabe señalar, en este marco ideológico, un actor que irrumpe con cierta fuerza en el último tercio del siglo XIX. Se trata de los protestantes, especialmente metodistas, quienes entran en la escena pública y reivindican la libertad de culto.¹³ Sin embargo, estos grupos no católicos, a pesar de identificarse y continuar con la crítica propia del racionalismo espiritualista a la Iglesia católica, no representarán una alternativa al catolicismo. Tanto el elemento católico como el protestante defienden la importancia de los valores de la religión para la construcción de la sociedad.

Por ello, los grupos protestantes, aunque funcionales a la masonería y al liberalismo, no servirán a los intereses de un proceso que representa algo más que el rechazo a la fe católica y su incidencia en el ámbito público. Los mismos protestantes se darán cuenta de la diferencia de intereses que tienen con sus “aliados”, pues un protestante puede ser anticatólico pero nunca anticristiano.

De todos modos, el protestantismo propende a la separación Iglesia-Estado y a la igual

¹² GONZÁLEZ MERLANO, José Gabriel. *Derecho y Religión en Uruguay. Evolución histórica*. Vol. III. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2019, 39.

¹³ En vigencia de la Constitución de 1830, la libertad de culto no era un principio claro ni pacífico, lo cual llevó a enfrentamientos que con frecuencia pasaron de los argumentos a los hechos.

libertad para todos los grupos religiosos. En cambio, la Iglesia católica, por cuestiones doctrinales, no aceptaba de buen grado la separación, de la que se comenzará a hablar a principios del siglo XX, y menos la instauración de un régimen de libertad de culto.¹⁴ Habrá que esperar varias décadas para que la Iglesia acepte normalmente la libertad de religión, aunque con la separación experimentará la ansiada libertad para evangelizar.

2. El jurisdiccionalismo y la dudosa libertad de culto

La relación del Estado con la religión, de acuerdo a lo consagrado en la Constitución de 1830 fue de total injerencia. El hecho de que el Estado asumiera como propia la religión católica, no implicaba, más allá de lo necesario para su protección, una intervención indebida en los asuntos eclesiásticos. Sin embargo, además del confesionalismo, se consagraron en la primera Carta uruguaya los institutos jurídicos de derecho de patronato, *exequatur* y recursos de fuerza. Estas prerrogativas jurisdiccionalistas gradualmente fueron excediendo sus cometidos, generando abusos propios de un abierto regalismo criollo.

Recordamos que en el siglo XVII las facultades sobre asuntos eclesiásticos, que la Santa Sede había otorgado a la Corona española luego de la conquista, se convirtieron en una atribución propia del soberano, regalía ajena a cualquier concesión o acuerdo con la autoridad suprema de la Iglesia. Este regalismo tomó cuerpo en la segunda mitad del siglo XVIII y los nuevos Estados que se independizaron de la Corona española lo consideraron una herencia. El derecho de patronato obró así como el elemento clave de la organización jurídica y administrativa de la Iglesia en el continente americano.

En el fondo, está guiado por el ideal político pagano de un Estado omnipotente, que encarnaron los emperadores cristianos. El carácter regalista, que se heredaba del absolutismo

¹⁴ De hecho, “el paso de una a otra Constitución aparentemente fue vivido como un trauma doble por la Iglesia: se experimentaba por una parte la sensación de ‘quedar a la intemperie’, no tanto o no solo por no tener el supuesto respaldo del Estado —que hacía décadas que se venía vaciando— cuanto por la necesidad de tener que renunciar a la situación de cristiandad, de pasar a ser una ‘institución privada’ más. Y, por otra parte, el trauma que significó interpretar la vigencia de la nueva Constitución como una “apostasía nacional”: en adelante la nación no se confesará católica, Dios es abandonado y su Nombre se terminará de desterrar de todo ámbito público, incluyendo los feriados”. BAZZANO, Daniel. “Para elaborar el término ‘secularización’”. *Soleriana* N.º 18, 2002, p. 242.

real, hizo que los nuevos gobiernos establecieran en forma unilateral un derecho de patronato y, de esa forma, pusieran a la Iglesia de acuerdo con los fines del Estado. Pero, como era de esperar, y así sucedió en Uruguay, esta atribución unilateral trajo muchos problemas, que en otros Estados se sortearon a través de un Concordato, el cual, a pesar de varios intentos, en Uruguay nunca se pudo realizar.

En ese contexto, la realidad propia del confesionalismo de la Constitución de 1830 supone distintos factores que unidos delinear un panorama difícil para las relaciones Estado-Iglesia: el deseo de tener una jerarquía autónoma y los intereses internacionales que se ponen en juego, los conflictos políticos internos, la filiación partidaria de algunos clérigos, el jurisdiccionalismo por parte del Estado junto al clericalismo de los pocos clérigos existentes, que en muchos casos descuidan sus tareas pastorales para participar activamente en la vida política. Claramente, “el Poder Ejecutivo, considerándose heredero del Patronato Regio, reedita las intervenciones del Príncipe Católico del Antiguo Régimen, utilizando a la Iglesia como *instrumentum regni*, actuando otras veces como brazo secular y ofreciendo las bases para un auténtico jurisdiccionalismo aconfesional”.¹⁵

La particular versión de la unión trono-altar, que se manifiesta en la unión entre el Estado y la Iglesia en Uruguay, tuvo como consecuencia el enlentecimiento en el establecimiento de una jerarquía eclesiástica propia, la sucesión de conflictos y la vulneración de los derechos de la Iglesia. Este jurisdiccionalismo fue el vehículo para el proceso de laicización, gracias a una minoría activa que se sirve del pluralismo ideológico, religioso y migratorio, y una constitución liberal que, además, no brinda un tratamiento específico al derecho a la libertad religiosa.

El sistema de relación Estado-Iglesia instaurado por la Constitución de 1830 fue a todas luces inconveniente y el principal escollo lo constituyó el ilegítimo jurisdiccionalismo, principalmente a través del derecho de Patronato.

En este sentido, existe una primera etapa, desde 1830 hasta 1860,¹⁶ de jurisdiccionalismo moderado, en general sin mayores tensiones Iglesia-Estado, debido a la

¹⁵ ALGORTA DEL CASTILLO, E. *Calificación jurídica del Estado uruguayo...*, pp. 116-117.

¹⁶ Entre 1859 y 1861 se suceden una cantidad de conflictos entre el Estado y la Iglesia, agredida en sus instituciones: expulsión de los jesuitas, no se otorga el *exequatur* al nombramiento de Jacinto Vera como vicario apostólico, uso de recursos de fuerza en defensa de una comunidad franciscana expulsada por el vicario apostólico a instancias del nuncio, conflicto de los cementerios, conflicto eclesiástico (por derecho de patronato) con pena de destierro para el vicario apostólico.

matriz católica escolástica que aun prevalecía. A partir de 1860, hasta 1885,¹⁷ una segunda etapa, que coincide con la hegemonía del racionalismo espiritualista, supone una fuerte injerencia en la jurisdicción eclesiástica, que ataca a la Iglesia como institución. Una tercera etapa, a partir de 1885 hasta la reforma de la Constitución de 1918, ya decididamente laicista, en pleno apogeo del liberalismo y el positivismo, arremete claramente contra la libertad de conciencia y de religión de los fieles católicos.

Cualquiera de estos períodos estuvo acompañado de una producción normativa por parte del Estado, con la que iba realizando los designios de laicización. Hubo una verdadera persecución, con una inusitada hostilidad hacia la Iglesia católica que fue creciendo en intensidad. Es decir, las primeras leyes no son tan lesivas para los católicos en la medida en que la Iglesia, a la que se ataca institucionalmente, mantiene, sin embargo, su espacio e influencia. Se la separa, quitándole o combatiendo ciertas prerrogativas, pero aún no están relegados los derechos de libertad religiosa en el grado que lo estarán en las décadas laicistas siguientes.

Se trata de un proceso, que no se contenta con el ámbito estatal, sino que prosigue a toda la sociedad, con la consigna de la desacralización en cuanto eliminación de la religión positiva —descristianización o desconfesionalización—. Pero, por otra parte, una resacralización del poder a través de una religión civil oficial y a través de ella la homogeneización en torno a la “Diosa Razón” y la idea de “República”, un absoluto a la medida de los laicistas. Esta necesidad de un culto unificador y un poder superior que diera legitimidad al orden jurídico republicano muestra que se siguió el modelo europeo, especialmente el francés, y no el norteamericano totalmente ajeno a esos planteos.

En general, el liberalismo interpreta cualquier actitud desafiante por parte de la Iglesia como la intención de esta de invadir y dominar el espacio estatal y fundar un Estado dentro del Estado. Esto es considerado inaceptable, pues se entiende como un antiguo resabio, y contradice la concepción de la soberanía propia de la época, que considera que todo lo que cae en el territorio del Estado está bajo la jurisdicción del Estado. Entonces, la religión no desaparece, se laiciza: “La sociedad que se moderniza secularizándose, renuncia a la religión como principio de unidad, pero no renuncia a la unidad. Cambia la racionalidad religiosa por

¹⁷ Comienza la hostilidad contra los fieles católicos, con la ley de matrimonio civil obligatorio, a la que seguirán muchas disposiciones más, todas lesivas de la libertad de religión de las personas.

otra que sea capaz de organizarla, cumpliendo la misma función que realizaba la religión”.¹⁸

Se va profundizando una voluntad política anticlerical, de indiferencia al factor religioso, productora del agnosticismo, que se impone a través de una legislación con contenidos importados de Europa, germen de la reforma constitucional, prohijada por el fortalecimiento de la masonería dentro del gobierno y la inseguridad jurídica y debilidad institucional de la Iglesia católica.

Este proceso desacralizador o descristianizador del poder público y la sociedad, se entiende como laicización, la que se impone de forma autoritativa y hostil, sin pretensión de consenso evolutivo, sino que mediante un acto de autoridad la religión es expulsada del ámbito público. Dicho proceso se desarrolló en el contexto de la modernización capitalista, estatista y reformadora, por lo que, a través de las instituciones públicas y la política, se impusieron “desde arriba” las ideas contrarias a la religión, con indudable aceptación social.

Diferente es la secularización, propia de los países de tradición protestante, caracterizada por un proceso de carácter progresivo, sin fractura social. De hecho, la secularización es un proceso natural del occidente cristiano, fruto de la modernidad que abandona la racionalidad religiosa. Pero, en nuestro caso, la diferenciación y separación de la esfera civil y la religiosa se dará no sin conflictos, por la nueva delimitación de lo público y lo privado. Precisamente, la privatización de lo religioso es parte de ello.

No es necesario explicar demasiado lo que en ese ambiente podía significar el jurisdiccionalismo como intervención del Estado en el régimen disciplinar eclesiástico. Un sistema que a pesar de sus abusos había servido a la evangelización en el régimen indiano y en la época colonial, se vuelve ahora en contra de la Iglesia y su misión, al ser utilizado en un ambiente alejado de la matriz católica y manejado por gobernantes cada vez más afines a las nuevas ideas y con menos pertenencia a la Iglesia católica.

Un proceso de laicización que dio sus frutos, para lo cual dejó sin efecto el artículo 5.º de la Carta de 1830 —que consagraba el confesionalismo estatal—, que suponía la protección de la religión oficial, a la vez que reafirmaba el derecho de patronato y los otros resortes jurisdiccionalistas. Con esto, mientras fue necesario, se mantuvo a la Iglesia controlada y sometida al poder civil.

¹⁸ BAZZANO, Daniel. “Un episodio de la secularización uruguaya: el conflicto de la Iglesia con el régimen santista en 1885”. *Soleriana* N.º 17, 2002, p. 85.

Pero no se agota aquí el problema que acarrea la constitución de 1830 en su planteo de la relación del Estado con el fenómeno religioso, sino su indeterminación sobre la libertad de culto.

La Constitución de 1830, claramente liberal, contenía respecto a la religión normas explícitas e implícitas. Dentro del primer grupo ubicamos el artículo 5.º (confesionalidad),¹⁹ el artículo 81 (derecho de patronato), el artículo 97 (recursos de fuerza) y el artículo 98 (pase a *exequatur*). Perfectamente podría haberse consagrado el confesionalismo estatal sin las prerrogativas jurisdiccionalistas que lo acompañaban y que fueron las que ejercieron violencia contra la Iglesia. Respecto a las normas implícitas, tenemos el artículo 130, que consagra la libertad y el artículo 132, que proclama la igualdad.

Este conjunto normativo es de excepción y no especificación de principios constitucionales comunes al ordenamiento jurídico. Esto se explica porque de haber sido de esta segunda forma el jurisdiccionalismo sería una concreción del principio de soberanía (art. 4.º), de acuerdo al principio de confesionalidad (art. 5.º), por lo que no hubiese existido libertad en materia religiosa. Y al no haber una referencia explícita al derecho de libertad de culto en la Constitución —como no la había—, se hubiese autorizado consagrar una intolerancia.

Sin embargo, al constituir un derecho de excepción, lo que sucede en materia religiosa es la consagración de una situación de privilegio para la Iglesia católica, por razones históricas y sociológicas. Los principios religiosos no eran entonces fines estatales, sino que el fin del Estado era la protección de derechos individuales sin inmiscuirse en los problemas de conciencia. De ahí, que se consagraran las libertades de conciencia, pensamiento, circulación. En definitiva, se ignora la existencia de todo cuerpo intermedio entre individuo y Estado, por lo que el fenómeno religioso se desplaza al ámbito privado. De hecho la personalidad jurídica de la Iglesia era pública pero no estatal, existirán personas públicas no estatales, que no integran la administración pública, porque así las creó el legislador o porque son directamente incompatibles con la condición de estatal, aunque estén reguladas por normas de derecho público.²⁰

¹⁹ “La religión del Estado es la Católica Apostólica y Romana”. ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo. *Documentos para el estudio de la Historia Constitucional del Uruguay*. Tomo II. Montevideo: Industria Gráfica Nuevo Siglo, 1994, p. 35.

²⁰ SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I. Montevideo: Edición del autor, 1953, p. 174. Si bien la Constitución de 1830 reconocía la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y ofrecía una base para atribuir personalidad jurídica a la Iglesia católica en el ámbito del derecho común, no podemos interpretar, de acuerdo al artículo 21 del Código Civil de 1868, que la Iglesia forme parte de la administración

En conclusión, es claro que el reconocimiento de la religión católica no constituye una especificidad (es decir, principios generales que sean aplicados a la materia religiosa), sino que tiene carácter de excepcionalidad a favor de la Iglesia católica. La soberanía no se ve afectada por la confesionalidad del Estado. Las prerrogativas jurisdiccionalistas que el Estado creía tener permiten cumplir con el fin de la función estatal: la tutela de derechos individuales (intervención del poder público en cuestiones eclesiásticas para defender a los ciudadanos de las decisiones eclesiásticas que los afectaran, v. gr. recursos de fuerza).

En consecuencia, el reconocimiento de la Iglesia como institución estatal significó para ella perder su libertad. Es decir, los poderes públicos gozan de resortes jurisdiccionalistas como proyección de la soberanía nacional, mientras la religión está limitada por las libertades fundamentales. A más jurisdiccionalismo (mayor injerencia del Estado en la Iglesia) menos confesionalismo (menor protección y promoción del culto católico).

Este conjunto normativo religioso, tanto las normas comunes como las de excepción, y los principios que las informan —confesionalidad, soberanía, igualdad y libertad— no forman un único sistema, y no se ordenan jerárquicamente, en un particular sistema de Derecho eclesiástico. Por tanto, tenemos dos grupos distintos de normas jurídico-eclesiásticas en la Constitución de 1830, cada uno con sus principios que, por su contenido, no pueden integrarse en un único sistema.

La confesionalidad de 1830 instaure la religión católica como la religión estatal y declara que la actividad legislativa y administrativa del Estado se desarrollará de acuerdo a los principios del catolicismo y el respeto a las exigencias de la Iglesia católica. “En ese momento,

pública, a modo de ente estatal. Por tanto, la personalidad jurídica de la Iglesia católica es de naturaleza privada, aunque fuera “un colectivo que poseía el carácter de persona pública al regirse por normas de Derecho Público”. ALGORTA DEL CASTILLO, E. *Calificación jurídica del Estado uruguayo...*, p. 165. Lo aclara Mendizábal: “El Código Civil adopta, para la materia, el *sistema del reconocimiento* [...]. La redacción del art. 21 es particular: es un planteo prudente, enunciativo y amplio, no busca establecer teorías y tampoco de incorporarlas comprometiendo soluciones. Su texto es más que nada una noción práctica capaz de no desvanecer en el tiempo y de admitir los cambios que toda jurisprudencia introduce forzosamente en la interpretación de las normas, según la realidad social de cada momento. Hay un apartamiento del problema doctrinario. Sólo dice que determinadas entidades serán consideradas personas jurídicas con capacidad civil. Estos sujetos corporativos, mediante la investidura del Estado, dejan de ser una reunión de componentes, de elementos, para convertirse legalmente en una sola cosa: ser unidad incorpórea autónoma relevante en el orden jurídico. Sustancialmente el sistema de reconocimiento consiste en que: ‘Ninguna persona jurídica puede existir y manifestar la propia existencia activa, sin la intervención del poder social, que le reconoce la aptitud de ser sujeto de derecho; es decir, el reconocimiento le imprime el carácter de persona y le da poder para comparecer entre los entes dotados de personalidad’”. MENDIZÁBAL, José Luis. *Personalidad civil y capacidad patrimonial de las entidades eclesiásticas en Uruguay*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 1992, pp. 46-47.

ya no era posible el fundamento tradicional de la confesionalidad, que consistía en que el Estado debía adoptar la religión del príncipe; ahora, la confesionalidad constitucional se fundará en las creencias de la mayoría sociológica, tomado como ideal de la conciencia y de la vida social”.²¹

Al Estado le corresponde favorecer los sentimientos, actividades e instituciones religiosas de la mayoría de los ciudadanos, lo que en Uruguay, por ser la religión católica mayoritaria, supuso que la Carta Magna debiera inspirarse, política, social y jurídicamente en el magisterio de la Iglesia.²²

Pero esta exigencia, causa de la proclamación de confesionalidad que realiza la Constitución, no vinculaba jurídicamente a los poderes públicos. Desde el punto de vista jurídico, esta confesionalidad

exigida por la distinción entre política y derecho, fue asumida por los Constituyentes de 1830 en clave jurisdiccional-liberal: atribuir unilateralmente a los poderes públicos los resortes jurisdiccionalistas como proyección del principio de soberanía nacional, y omitir todo tipo de garantías constitucionales a la religión católica.

En concreto, tenemos una formulación muy vaga, consagrada en el artículo 5.º, cuyo contenido es confiado a los poderes públicos, los que están limitados en su acción por las normas que garantizan libertades fundamentales: conciencia, pensamiento, trabajo y circulación. Estas normas explicitan el principio de libertad, como primer principio de organización social, que expresamente consagra el artículo 130 de la Constitución. “Pero, este principio de libertad, como informador de un presunto sistema de Derecho eclesiástico constitucional, no tiene su fundamento en el derecho de libertad religiosa. No obstante, podemos decir que el derecho de libertad de comunicación es la base de la libertad de proselitismo, tanto de ideas religiosas, agnósticas o ateas y que el derecho de libertad de conciencia y autonomía privada es garantía de legitimidad de opciones religiosas (católicas y acatólicas) y de su manifestación privada, es decir, el culto privado”.²³ Sin embargo,

²¹ GONZÁLEZ MERLANO, J. G. *Derecho y Religión en Uruguay...*, p. 328.

²² ALGORTA DEL CASTILLO, E. “Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa”, *Excerpta...*, p. 499.

²³ GONZÁLEZ MERLANO, J. G. *Derecho y Religión en Uruguay...*, p. 329.

al no consagrar explícitamente el derecho de libertad religiosa, la expansión del principio de libertad no importaba el reconocimiento de los grupos religiosos ni ofrecía garantías constitucionales al culto público de las distintas confesiones. La única excepción en este último sentido era la religión católica y la Iglesia, en virtud de la declaración del artículo 5º.²⁴

En este sentido, surgirán muchas controversias acerca de la existencia o no del principio de libertad de culto, y posiciones que son defendidas con argumentos jurídicos en uno u otro sentido.

Quienes negaban la existencia de libertad para los grupos no católicos, además de fundarse en la condena del Magisterio de la Iglesia a la libertad de culto, invocaban, junto al artículo 5.º, el artículo 76, por el que el presidente de la República se obligaba a proteger la religión del Estado. Por otra parte, la ley de imprenta de 1829, promulgada por la Asamblea General Constituyente y Legislativa e incluida en el artículo 141 de la Constitución, establecía como límite a dicha libertad la agresión a los dogmas de la Iglesia católica. Aunque esta ley tuvo sucesivas reformas, la penalización por escribir contra la Iglesia seguía en vigencia, y aunque en la segunda mitad del siglo XIX ya no se cumplía, igualmente se enseñaba en las cátedras de derecho constitucional.

Por su parte, la postura a favor de la libertad de culto —que siempre se entendió con mayor fundamento, de acuerdo a los antecedentes jurídicos de la Carta de 1830— utilizaba el principio de legalidad del artículo 134, donde se defiende la libertad de conciencia, así como la norma del artículo 141, que consagraba la libertad de comunicación de los pensamientos. Otros artículos son más ambiguos; en este sentido, el artículo 148, relativo al vigor de las leyes que habían regido y no se oponían a la Constitución —v. gr. leyes indianas—, a la vez que se podía utilizar para reafirmar la exclusividad de la Iglesia católica, se podía volver en contra, en la medida que permitía por esa vía la intromisión del Estado en la disciplina eclesiástica.

Lo cierto es que una fórmula muy imprecisa, unida al intenso jurisdiccionalismo estatal, terminó por limitar la libertad de la Iglesia y las garantías constitucionales a la libertad de religión de los fieles. La Constitución de 1830 ofrecía, en definitiva, un régimen de tolerancia para las manifestaciones religiosas no católicas, un confesionalismo moderado, tolerante;

²⁴ ALGORTA DEL CASTILLO, E. “Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa”, Excerpta..., p. 500.

tolerancia que estaba de acuerdo con la doctrina católica, aunque esta no era su sustento, sino que se basaba en el principio constitucional de libertad.

Pero lo curioso y paradójico es que la religión católica —religión oficial— también resulta tolerada, con la diferencia de que lo era en mayor grado. Esto es lo que justifica el régimen jurisdiccionalista que defiende la soberanía nacional y los derechos de los individuos. De ahí que Algorta del Castillo opine con toda lógica y fundamento que

la declaración del artículo 5º, interpretada a la luz de los principios informadores del sistema constitucional, comportaba tan solo una declaración de hecho, similar a la contenida en el Concordato napoleónico de 1801, de la que se distinguía por estar contenida en un texto nacional y no internacional y, por ello mismo, resultar aún menos vinculante de la actividad estatal.²⁵

No hay un tratamiento específico ni aplicación uniforme de la materia religiosa, por lo que existe una calificación política, pero no una calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa. No existe, en tanto, la posibilidad de elaborar un Derecho eclesiástico o religioso del Estado, es decir, un tratamiento jurídico del fenómeno religioso.²⁶

De acuerdo al contexto ideológico que describimos, entendemos claramente cómo los designios laicizadores que se van intensificando por el cambio a nivel de ideas, son acompañados por un creciente atropello a la Iglesia católica desde el punto de vista jurídico. Lo podemos comprender desde la Constitución de 1830, que hace del fenómeno religioso algo irrelevante.

Al comienzo, dada que la gran mayoría de población es católica, existe uniformidad, y por eso, en lo que hemos señalado como una primera etapa (1830-1860), los poderes públicos actúan mayormente de acuerdo a los principios de la Iglesia católica. Más tarde, se va a operar un distanciamiento entre hecho y derecho, prescindiendo del aspecto formal de la declaración de confesionalidad constitucional, considerada como meramente programática y jurídicamente no vinculante. Se entiende que el pluralismo que se va instalando en la sociedad, a causa de la inmigración, es opuesto a la igualdad y se impone un igualitarismo que hace

²⁵ ALGORTA DEL CASTILLO, E. "Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa", Excerpta..., p. 501.

²⁶ GONZÁLEZ MERLANO, J. G. *Derecho y Religión en Uruguay...*, p. 331.

irrelevante el fenómeno religioso, pero ahora a través de la legislación propia del proceso laicizador.

De ahí, la segunda etapa (1860-1885), con influencia racionalista, de jurisdiccionalismo intenso (1860-1885), en el que el conflicto es con la Iglesia como institución (expulsión de los jesuitas, secularización de los cementerios, conflicto eclesiástico, creación del Registro Civil, etc.).

Finalmente, la tercera etapa, de laicismo hostil, fruto del liberalismo y el positivismo (1885-1918), donde directamente se ataca la libertad religiosa de los individuos (matrimonio civil obligatorio, ley de conventos, prohibición de los crucifijos en los hospitales, prohibición de enseñanza religiosa en la escuela, prohibición del juramento de los legisladores, ruptura de relaciones con la Santa Sede, etc.). El origen del laicismo, protegido por la Constitución de 1830, crece a la sombra del principio de igualdad.

3. La consagración de la libertad religiosa

La realidad jurídica antes descrita, estuvo vigente hasta el año 1917, cuando la Asamblea Constituyente revisa el marco constitucional de la religión.

Hasta ese momento tenemos lo siguiente: a) Existe un conjunto normativo sobre el factor religioso, que incluye el carácter vinculante de la declaración del artículo 5.º, así como también normas que consagran libertades y son aplicables implícitamente al ámbito de la religión. b) Dicho conjunto de normas jurídico-eclesiásticas tiene distintos principios que las inspiran, de acuerdo a lo cual podemos reunir las en dos grupos. c) Todas las normas tienen idéntica jerarquía formal, por lo que ante posibles conflictos hay que determinar si existe jerarquía material. d) Efectivamente, existe jerarquía material, por lo que no es posible un único sistema de Derecho eclesiástico constitucional que agrupe todas las normas. e) Se distingue, entonces, según la perspectiva que se adopte, un derecho común y un derecho especial o de excepción, para aplicar al fenómeno religioso católico.

Esta es la base jurídico-eclesiástica en la que se encontraban los constituyentes de 1917 al enfrentar la tarea de revisión de la posición del Estado frente al factor religioso. Ello quedará

plasmado en la reforma de la Constitución con la nueva redacción del artículo 5.^º²⁷ y la incorporación del artículo 173,²⁸ hoy 72. Este último crea una nueva disposición incorporada en la Sección XII: “Derechos y Garantías”, que sustituye la Sección XI: “Disposiciones generales” de la Constitución de 1830. Ambas normas —artículos 5.^º y 173— se mantendrán incambiadas hasta nuestros días en las sucesivas reformas constitucionales.

Además de la línea política del derecho constitucional de la época, que fluctuará entre establecer un ejecutivo colegiado o el régimen presidencialista, existe otra línea claramente distinta, que es la jurídica, dominada por la concepción del moderno Estado social de derecho. En este contexto se inscribe el Derecho eclesiástico uruguayo. La Constitución de 1918 no plasmó, todavía, toda la reforma liberal que hubiera sido necesaria, de acuerdo a la realidad que vivía el país. Solo lo hizo en algunos pocos aspectos relativos a la ciudadanía, la previsión del sufragio de la mujer, el concepto de servicio público, y no mucho más.

Sin embargo, aun cuando mantiene el concepto de libertad indiferenciada propio del liberalismo abstencionista, acoge específicamente el concepto de libertad religiosa y contempla la existencia de sujetos no solo individuales sino también colectivos, que vienen a ser constitucionalmente tutelados en el ejercicio de sus derechos.²⁹

Gracias a los artículos 5.^º y 173, junto a la incorporación de nuevos principios constitucionales, se amplió la interpretación de la regulación jurídico civil del factor religioso. Por eso, a partir de allí podemos plantear ahora sí la posibilidad de la elaboración de un

²⁷ “Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. Reconoce a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido, total o parcialmente, construidos con fondos del Erario Nacional, exceptuándose sólo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimientos públicos. Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados actualmente al culto de las diversas religiones”. ESTEVA GALLICCHIO, E. *Documentos para el estudio...*, p. 129. Solo se quitó, en la reforma constitucional de 1934, la palabra “actualmente”, con lo que extiende la exoneración tributaria a los templos en forma ilimitada hacia el futuro.

²⁸ La mayoría de las nuevas modificaciones que la Comisión de Constitución realizó al proyecto de reforma y que presentó a la Convención Constituyente para ser consideradas por esta, a partir del 1.^º de octubre de 1917, trata de cambios de palabras y el agregado de algunos artículos. Entre ellos, el más importante será el artículo 173: “La enumeración de derechos y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente (1917)*. Tomo IV. Montevideo: Imprenta Nacional, 1918, pp. 405. Esta norma es trascendente al positivizar la doctrina del derecho natural.

²⁹ ALGORTA DEL CASTILLO, E. “Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa”, *Excerpta...*, pp. 507-508.

Derecho eclesiástico uruguayo, con su autonomía, principios y materia propia, separado del derecho público que siempre lo cobijó. Tarea aún pendiente y cada vez más necesaria.

Esta realidad jurídica prometedora para el fenómeno religioso, que se abre con la separación Estado-Iglesia plasmada en la Constitución de 1918, supone el análisis de lo consagrado a nivel normativo, pues en la práctica, la interpretación y aplicación ha sido diferente. En este sentido, la separación entre la Iglesia y el Estado en nuestro país —no en todos los países— fue interpretada, de acuerdo al pensamiento liberal, como el relegamiento de lo religioso al ámbito privado de la conciencia. Por ello, las normas que limitaban la intervención del Estado en la esfera de autonomía de los individuos fueron consideradas de derecho común.

Pero, sin embargo, la Carta de 1918 incorpora normas que aparentemente superan esa concepción liberal del fenómeno religioso y del fenómeno jurídico, pues hay una referencia expresa a la religión como factor social. De hecho, no se incluyó lo religioso bajo la tutela genérica de la libertad de conciencia y de culto, lo que podía haberse realizado, ya que esa idea no era extraña en ese momento.

Es evidente que a los hombres de 1917 no les interesa que el Estado gobierne a la Iglesia, como podía haber sido la preocupación de los constituyentes de 1830. Lo que ahora pretenden es desentenderse de la religión, que Estado e Iglesia sean jurisdicciones totalmente independientes, en aras a una homogenización de la sociedad —de ahí que las creencias deban quedar en el ámbito privado— que entienden imprescindible.³⁰

No obstante, la enmienda al artículo 5.º que se estaba discutiendo, al reconocer los distintos cultos, admitía el pluralismo de creencias y manifestaciones religiosas, a diferencia de Francia donde la ley de separación, tan invocada en la Asamblea Constituyente, no reconocía el fenómeno religioso.³¹ Pero, en definitiva, el resultado fue como si se hubiese aplicado el laicismo absoluto de la norma francesa —que en Francia no se aplicó tan radicalmente— y no lo que consagraba la letra del artículo 5.º.

La separación entre el Estado y la religión en Francia como en Uruguay, aunque en contextos diferentes, supone romper con una tradición de participación legítima de la Iglesia

³⁰ GONZÁLEZ MERLANO, J. G. *Derecho y Religión en Uruguay...*, p. 290.

³¹ Recordemos el célebre principio de dicha ley, promulgada durante la Tercera República: “La República no reconoce, no paga, ni subsidia religión alguna”. Esta separación, y la entronización de la *laïcité*, venía a coronar un proceso que quería terminar con el Concordato napoleónico de 1801, entre Francia y la Santa Sede.

católica en los asuntos públicos. El Antiguo Régimen francés y el confesionalismo uruguayo, con la situación de privilegio de la fe católica, aparejaba que la laicidad debía imponerse contra la resistencia de la Iglesia católica, opuesta a la *capitis diminutio* de su posición jurídica. Esta tarea de “desestablecer” la religión va acompañada de una connotación ideológica que distancia la separación francesa de la *Establishment Clause* de la primera enmienda americana.³² Al respecto de la diferencia de modelos,

mientras en los Estados Unidos la separación Iglesia-Estado nace estrechamente ligada a la necesidad política de integrar el pluralismo religioso de la nueva nación y garantizar la libertad religiosa en el marco de una Constitución federal común; en Francia, en cambio, la ruptura con el confesionalismo se plantea como un proceso en el que no se abandona fácilmente la idea de preservar dentro del nuevo régimen una cierta unidad religiosa sin la cual el fundamento de la unidad política parecía perderse.³³

Para la Revolución Francesa era necesario —con la influencia del pensamiento de Rousseau— que el nuevo orden político estuviera sostenido sobre una cierta “normalización religiosa, o religiosidad republicana”, sea mediante una “regeneración o reforma del catolicismo” —caso de la Constitución Civil del Clero— o a través de la instauración de un culto cívico.³⁴ Similar a lo que aconteció en Uruguay, donde se optó por la instauración de un culto cívico republicano, en sustitución del católico, como ya vimos.

³² En la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos existen dos cláusulas de religión. La primera es la Cláusula del Establecimiento (*Establishment Clause*), la cual señala que el Congreso no podrá establecer una religión oficial (separación), así como la falta de preferencia del Gobierno por una religión (acomodación). La segunda es la Cláusula de la Práctica Libre (*Free Exercise Clause*), mediante la cual no se prohíbe la práctica de la religión, es decir, se establece el libre ejercicio de la religión. La libertad religiosa encabeza, por tanto, el *Bill of Rights* —Carta de Derechos de los Estados Unidos de 1791—, conformado por las diez primeras enmiendas de la Constitución.

³³ VÁZQUEZ ALONSO, Víctor J. *Laicidad y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 171. Además, a diferencia de Europa, donde reconocer la libertad de conciencia e integrar el pluralismo supuso la pérdida de privilegios para ciertas confesiones religiosas, propio del confesionalismo, en Estados Unidos la cuestión no se centró en las confesiones, sino en los individuos y su derecho a vivir de acuerdo a sus convicciones. Por eso, la *Establishment Clause* representa “una verdadera garantía de la neutralidad del Estado en el tratamiento de la religión, y no como una mera regla de separación institucional y funcional entre el Estado y la(s) Iglesia(s)”. VÁZQUEZ ALONSO, V. J. *Laicidad y Constitución*, p. 48.

³⁴ VÁZQUEZ ALONSO, V. J. *Laicidad y Constitución*, pp. 171-172. La distinción entre Estado y sociedad civil, en el inicio de la modernidad política, da origen al concepto de nación y consagra la soberanía popular, pues, a diferencia del absolutismo, el origen del poder ya no es divino, sino que se desacraliza.

Las bases del tratamiento religioso a nivel constitucional quedaron sentadas por los artículos 5.º y 173. Con este último, la reforma constitucional de 1918 propuso un nuevo modo de entender los derechos de libertad. Si bien, no se refería expresamente al derecho de libertad religiosa, ofreció el fundamento para su tutela específica a través del artículo 5.º.

De este modo, aunque sin duda relacionada con la libertad de conciencia y de pensamiento, la libertad religiosa se concibe por su objeto propio, que posee dos elementos: el acto de fe personal y su manifestación (culto, enseñanza, práctica, etc.), en forma individual o asociada, pública o privada. Mientras el artículo 173 exige la observancia de ambos aspectos como partes de la libertad religiosa reconocida a todos por igual, el artículo 5.º garantiza exclusivamente uno de ellos, el segundo, identificado con la expresión “culto religioso”.³⁵

Así considerada, no es posible una interpretación restringida de la libertad religiosa, es decir, sólo del artículo 5.º, como si la calificación jurídica del Estado en materia religiosa se limitara solo a esta norma. Es necesaria una interpretación sistemática de acuerdo a varios principios jurídicos informadores del fenómeno religioso, presentes también en otras normas constitucionales.

Además, junto a la libertad de culto —libertad religiosa— hay que considerar otros principios consagrados por la nueva Carta, como son la neutralidad (sometida a la libertad religiosa, que no es indiferencia, sino imparcialidad), la igualdad (prohíbe la discriminación por motivos religiosos), la cooperación (valora el fenómeno religioso al punto de exonerar impuestos a la diversidad de grupos religiosos, con especial referencia a la conservación del dominio de sus bienes por parte de la Iglesia católica y por ende de su personalidad jurídica). A estos principios podemos agregar el de autonomía y el de bilateralidad (no se excluye la posibilidad de acuerdos con grupos religiosos, v. gr. Concordato con la Iglesia católica).

Como se puede apreciar, con esos principios formulados en la Constitución de 1918, se configura un sistema de Derecho eclesiástico muy claro, aunque en la práctica ha prevalecido una interpretación de tipo agnóstica, que evidencia la inadecuación entre la norma de derecho

³⁵ Años más tarde, el Código Penal (1934) seguirá el mismo criterio del artículo 5.º de la Constitución, pues, dentro del título correspondiente a los delitos contra la libertad hay un capítulo titulado: “De los delitos contra la libertad de cultos y el sentimiento religioso”. Allí se trata de la ofensa al culto por impedir o perturbar la ceremonia religiosa (art. 304), por ultraje a los lugares u objetos que a él se destinan (art. 305), por ultraje público a las personas que lo profesan o los ministros de culto (art. 306). *Código Penal de la República Oriental del Uruguay*. 8.ª edición. Montevideo: FCU, 2011.

y la decisión política.³⁶ Cerrar esa brecha es una tarea pendiente. Muchos no entienden, o no lo quieren hacer, que con esta reforma se superó la antinomia confesionalidad-laicidad, estableciendo una alternativa a través del principio de libertad religiosa, principio fundamental para la regulación jurídica del fenómeno religioso.

En ese sentido, el inciso del artículo 5.º reformado que establece que “el Estado no sostiene religión alguna”, si bien lo identificamos con la laicidad o neutralidad, existe en función de la libertad religiosa, en tanto principio de organización social propio del Estado. Antes que la neutralidad hay una opción por la libertad religiosa y, en ese sentido, la laicidad no es otra cosa que la caracterización jurídica que reviste la regulación estatal del hecho religioso, es decir, el modo cómo el Estado actúa ante la libertad religiosa.

Conclusiones

Hemos planteado el contexto de cambios a nivel de ideas y costumbres que se desarrolló en el siglo XIX, principalmente en la segunda mitad, que supuso cambios relativos al lugar de la religión en el espacio público. Estas transformaciones se fueron plasmando jurídicamente y determinando el paso de un régimen a otro diferente en cuanto a la gestión del fenómeno religioso por parte del Estado. De esta realidad descrita y analizada podemos extraer algunas ideas conclusivas.

1. El proceso mediante el que el Uruguay se fue descristianizando, se trató de una verdadera laicización, consistente en debilitar y aniquilar el sentimiento religioso católico e instaurar una religión civil republicana. Esto se manifiesta en la indebida injerencia del Estado en la jurisdicción eclesiástica y en la conciencia de los ciudadanos católicos.

2. La construcción del Estado uruguayo y la construcción de la Iglesia se dieron en forma paralela, en el contexto de la modernidad. Ambos son partícipes, de diverso modo, en el proceso de laicización, pues en la creación de espacios de diferenciación y límites, surgirán

³⁶ Para ahondar en este tema sobre el lugar de la religión en el espacio público, que obviamente excede el objeto de este trabajo, se puede ver: GONZÁLEZ MERLANO, Gabriel. “La religión en la razón pública. Principio de laicidad y libertad religiosa en Uruguay”. *Revista de la Facultad de Derecho de México* Tomo 68, N.º 271, mayo-agosto 2018, pp. 727-762.

conflictos propios de un relacionamiento Estado-Iglesia que iba cambiando. Estos conflictos y enfrentamientos que, con algún antecedente previo, comienzan alrededor del 1860, se irán intensificando en décadas sucesivas y se extenderán hasta la reforma de la Constitución de 1918 y aún más.

3. Dicho proceso, caracterizado por la hostilidad, no es consecuencia del régimen de Estado confesional católico que consagra el artículo 5.º de la Constitución de 1830, sino por el jurisdiccionalismo que lo acompaña, aunque no deriva de él. Todo lo contrario, el jurisdiccionalismo limita la confesionalidad, pues a través de aquel el Estado persigue un interés estatal y no religioso.

4. En lo que respecta a la religión, se advierte claramente la opción por el modelo europeo en lugar del norteamericano, pues se recoge el principio de confesionalidad católica, acompañado del jurisdiccionalismo, aunque en un marco de república liberal; se aceptó pacíficamente la libertad de culto sin un tratamiento específico de la libertad religiosa.

5. No hay duda que durante la vigencia de la primera Carta Magna, la posición de la Iglesia católica con respecto a las confesiones acatólicas configuraba una situación de privilegio. Pero, para la Iglesia católica, la protección oficial de la religión estatal llegó a constituir una tutela opresiva y para el resto de las confesiones acatólicas no fue en desmedro de la libertad de conciencia de los individuos ni de la libertad de culto a nivel privado.

6. En cuanto a la libertad de culto en forma pública nunca estuvo definida y aunque en la práctica no se negó, ya que estuvo vehiculizada a través de la libertad de conciencia y de comunicación de pensamiento, siempre persistió la duda, dada la falta de una declaración explícita a nivel constitucional sobre libertad religiosa. Dado que las normas jurídico-eclesiásticas no forman parte de un mismo grupo, no es posible un único sistema de Derecho eclesiástico.

7. Será la Constitución reformada en 1918 que consagrará la libertad de culto, entendida hoy como libertad religiosa, junto a otros principios como el de neutralidad y cooperación que le están sometidos. Así ahora es posible no solo calificar políticamente, como sucedía con la Constitución de 1830, sino también jurídicamente al Estado uruguayo en materia religiosa. Esto permite el desarrollo de un Derecho eclesiástico.

8. Una interpretación agnóstica y no neutral (parcial), que conspira contra la libertad religiosa, no ha permitido en la práctica sacar todas las consecuencias de los principios

informadores en materia de religión presentes en la Constitución. Por tanto, tampoco se ha podido sacar a la religión de su confinamiento en el ámbito privado, tal como fue la consigna a partir de 1918, tras un proceso que favoreció la posición jurídica que tenía la religión en la Constitución de 1830.

El pasaje de un régimen de injerencia ilegítima y desmedida, que no dependía del confesionalismo, en el siglo XIX, a uno laico de libertad religiosa, en el siglo XX, no estuvo exento de confrontaciones y violencia. El jurisdiccionalismo condujo al laicismo (en la acepción más negativa del término). Este fue el camino por el que se hizo efectiva una libertad de religión que formalmente no estaba consagrada. Pero, aún queda bastante camino para hacerla realmente efectiva; esta es la tarea del siglo XXI.

Bibliografía

- Actas de la Comisión de Constitución de la Convención Nacional Constituyente (1916-1917)*. Montevideo: Imprenta Nacional, 1918.
- ALGORTA DEL CASTILLO, Eduardo. *Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa*. Pamplona: Universidad de Navarra, 1983.
- ALGORTA DEL CASTILLO, Eduardo. "Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa". Excerpta tesis doctoral. *Navarrensis Universitas Studiorum*, 1983.
- ARDAO, Arturo. *Espiritualismo y positivismo en el Uruguay*. México: FCE, 1950.
- ARDAO, Arturo. *Racionalismo y liberalismo en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República, 1962.
- BAZZANO, Daniel. "Un episodio de la secularización uruguaya: el conflicto de la Iglesia con el régimen santista en 1885". *Soleriana* N.º 17, 2002.
- BAZZANO, Daniel. "Para elaborar el término 'secularización'". *Soleriana* N.º 18, 2002.
- Código Civil de la República Oriental del Uruguay*. 7.ª edición. Montevideo: La Ley Uruguay, 2024.
- Código Penal de la República Oriental del Uruguay*. 8.ª edición. Montevideo: FCU, 2011.
- Constitución de 1967 de la República Oriental del Uruguay*. 1.ª edición. Montevideo: FCU, 1994.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente (1917)*. Tomo IV. Montevideo: Imprenta Nacional, 1918.
- ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G. *Documentos para el estudio de la Historia Constitucional del Uruguay*. Tomo II. Montevideo: Industria Gráfica Nuevo Siglo, 1994.
- GONZÁLEZ MERLANO, Gabriel. "La religión en la razón pública. Principio de laicidad y libertad religiosa en Uruguay". *Revista de la Facultad de Derecho de México* Tomo 68, N.º 271, mayo-agosto 2018.
- GONZÁLEZ MERLANO, José Gabriel. *Derecho y Religión en Uruguay. Evolución histórica*. Vol. II. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2019.
- MENDIZÁBAL, José Luis. *Personalidad civil y capacidad patrimonial de las entidades eclesíásticas en Uruguay*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 1992.

- SANSÓN CORBO, Tomás. “La Iglesia y el proceso de secularización en el Uruguay moderno (1859- 1919)”. *Hispania Sacra* Tomo LXIII, N.º 127, enero-junio 2011.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I. Montevideo: Edición del autor, 1953.
- VÁZQUEZ ALONSO, Víctor J. *Laicidad y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- ZUBILLAGA, Carlos–CAYOTA, Mario. *Cristianos y cambio social en el Uruguay de la modernización (1896-1919)*. Montevideo: CLAEH-Banda Oriental, 1988.
- ZUM FELDE, Alberto. *Proceso intelectual del Uruguay*. Montevideo: Claridad, 1941.